

赵金国,岳书铭. 农地产权视域下的家庭农场培育研究[J]. 江苏农业科学,2017,45(15):294-297.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.15.074

# 农地产权视域下的家庭农场培育研究

赵金国<sup>1,2</sup>, 岳书铭<sup>2</sup>

(1. 齐鲁工业大学工商管理学院, 山东济南 250353; 2. 山东农业大学经济管理学院, 山东泰安 271018)

**摘要:** 改革开放以来,以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制极大地促进了我国农业生产的发展。但是伴随着农业兼业化、农民老弱化、农村空心化、土地细碎化等问题的出现,农业规模化生产的呼声越来越高。与专业大户、农业企业、农民合作社相比,家庭农场能够有效地解决农民专业技能不高、合作社员搭便车、农业生产过程难以监督等困难,实现规模经营,有效地提高农业生产率。农地作为扩大农业经营规模最重要的生产资料,对于家庭农场的发展十分重要。我国农地产权存在的一系列问题大大限制了家庭农场的发展,因此有必要从农地产权的视角来研究家庭农场的培育和发展。在阐述当前我国农地产权现状的基础上,分析农地产权残缺带来的农地流转困难、融资困难和收益下降等问题,并从农地确权、农地交易市场、财政补贴和金融支持 4 个方面提出对策来有效培养家庭农场。

**关键词:** 农地产权; 家庭农场; 规模经营

**中图分类号:** F324.1

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1002-1302(2017)15-0294-04

作为我国农村的基本经营制度,在 20 世纪 80 年代初期确立后,“以家庭联产承包为主的责任制,统分结合的双层经营体制”曾极大地发挥了集体的力量并激发了农户自主经营的积极性,促进了我国农业生产发展和多种经营体系完善。然而,随着我国工业化、城市化进程的加快,我国农村经济社会也在发生着巨大的变化,农业农村的发展遇到的问题和困难也越来越突出。农业兼业化、农民老弱化、农村空心化不利于实现农业现代化;分散细碎化的“小农业”不利于发展适度规模的“大农业”;农业高成本、低收益不利于农民的持续增收<sup>[1]</sup>。因此,加快构建新型农业经营体系对农业农村的发展来说已经显得十分重要。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,发展多种形式规模经营。目前,从事农业适度规模经营的主体

中,专业大户、家庭农场、农业企业、农民合作社属于新型经营主体,这些新型经营主体都在不同程度上提升了农业经营的集约化、专业化、组织化和社会化,促进了我国农业适度规模经营的发展。

农业专业大户是以户为单位,属于家庭经营性质的农户,经营的产品具有专业性强、规模完善等特点<sup>[2]</sup>。这些农业大户虽然在扩大生产规模、提高农业生产率、提高农地利用效率方面发挥了重要作用,但是农地流转和农户技能等方面还存在一些欠缺。农民合作社作为农地流转的载体,通过托管、入股、租赁等方式把农民分散的土地聚集在一起,由合作社按照公司制方式直接从事农业生产经营<sup>[3]</sup>。农民专业合作社在一定程度上帮助农民降低了经营风险、增强了谈判能力、提升了经济效益,同时也为农民提供了一定的社会化服务。但是合作社在发展过程中存在社员搭便车、资产组合及对长期项目缺乏投资激励等问题,使得合作社的运行费用较高,难以推广。与其他农业经营主体相比,农业企业有着巨大的优势,可以为农业带来雄厚的资金、先进的管理和技术以及广阔的市场,有利于盘活分散低效率的农业并发展现代农业。但是农业企业除了对农户产生挤出效应外,还会因为农业生产活动分散性、频繁性和连续性较强的特点,在农业生产过程难以计量和监督,从而使得监管成本高昂,因此农业企业更适合于在农业生产的上游和下游环节提供社会服务或进行农业产品深

收稿日期:2016-04-05

基金项目:国家社会科学基金(编号:13BJY095);齐鲁工业大学人文社科优秀青年学者支持计划。

作者简介:赵金国(1979—),男,山东安丘人,博士研究生,副教授,主要从事农业经济管理研究。E-mail:zhaojinguo@qlu.edu.cn。

通信作者:岳书铭,博士,教授,主要从事农业经济管理研究。E-mail:yueshuming@163.com。

政府对待招商引资须不断提升制造业企业的技术含量,逐步淘汰落后工业产能,让步于农业科技化的发展。

## 参考文献:

[1] 付宏,毛蕴诗,宋来胜. 创新对产业结构高级化影响的实证研究——基于 2000—2011 年的省际面板数据[J]. 中国工业经济, 2013(9):56-67.

[2] 朱春江,马文斌. 中国农业科技创新与经济发展关系综合分析

[J]. 农业经济,2014(7):42-44.

[3] 廖重斌. 环境与经济协调发展的定量评判及其分类体系——以珠江三角洲城市群为例[J]. 热带地理,1999,19(2):171-177.

[4] 董明涛. 科技创新资源配置与农业现代化的协调发展关系[J]. 广东农业科学,2014,41(21):197-203.

[5] 王鹏,赵捷. 产业结构调整与区域创新互动关系研究——基于我国 2002—2008 年的省际数据[J]. 产业经济研究,2011(4):53-60.

加工。家庭农场是指以家庭成员为主要劳动力,从事农业规模化、集约化、商品化生产经营,并以农业收入为家庭主要收入来源的新型农业经营主体<sup>[4]</sup>。家庭作为一个通过血缘、感情、婚姻伦理等纽带结合起来的组织,其目标 and 行为一致性较强,能在很大程度上降低农业生产难以计量和监督的麻烦。同时,家庭农场又适合于农民按照农业劳动具有的季节性、时效性、地域性等特点根据市场、气候、环境等客观因素及时作出决策,合理地安排劳动力和劳动时间,更好地发挥精耕细作的传统,从而提高农业生产率。正如党的十八届三中全会提出的“坚持家庭经营在农业中的基础性地位”那样,家庭农场是规模经营的主要发展方向。

通过培养家庭农场可实现农业经营的规模化和专业化,需要土地、劳动力、资本、管理、公共服务以及公共政策的支撑,目前仍存在一系列的问题。其中土地作为扩大农业规模生产最为关键的因素更是限制了家庭农场的发展,而那些远离城市的地区,非农就业有限、土地流转比较困难,家庭农场就很难发展<sup>[5]</sup>。因此从农地产权的视角来设计制度以降低农地流转费用从而加快农地流转对家庭农场的培育来说显得十分必要。

## 1 文献综述

在家庭农场培育的影响因素方面,陈永富等在对浙江省 13 个县、区家庭农场发展现状进行调查的基础上得出影响家庭农场发展的因素包括土地因素、人员素质因素、农场用工因素、政策法律因素和生产集群因素 5 个方面<sup>[6]</sup>。Oszmianska 通过调查发现,由于农户的生产决策主要取决于农产品价格及其出售的可能性,因此农户希望获取包括农产品和农业生产资料价格以及销售预期情况的信息来进行家庭农场生产的决策,所以公平竞争的信息环境对埃塞俄比亚家庭农场的发展有重要影响<sup>[7]</sup>。许月明在实证调研的基础上提出,土地规模小而难以流转、土地的社会保障功能强于生产功能使得土地规模经营难以实现,从而限制了家庭农场的发展<sup>[8]</sup>。王建华等提出,融资困难、农业保险制度不健全、地方政府干预过度、国家支农政策不平衡是家庭农场发展的障碍<sup>[9]</sup>。张忠明等调查发现,区域经济发展水平、农业经营者老龄化、农业比较收益低下、不断增加的农业生产流动资本影响了农民的规模经营意愿,从而影响了家庭农场的发展<sup>[10]</sup>。倪坤晓等通过实证调查发现,浙江省慈溪市龙山镇家庭农场主的文化层次和技术水平,家庭农场的雇工来源、经营范围、经营管理水平和融资渠道等是影响该地区家庭农场发展的主要原因<sup>[11]</sup>。

在家庭农场培育的措施方面,朱学新提出,发展高度集约化家庭农场;加强职业培训,坚持由“职业农民”经营家庭农场;加大政策扶持,严格限制投机资本的进入;保护传统乡村文明,有序推进家庭农场建设<sup>[12]</sup>。周忠丽等提出,通过土地流转实现家庭农场的规模化经营;加大农业补贴力度以增强家庭农场的市场竞争力和生命力;科技化和机械化经营以提高家庭农场的效率<sup>[4]</sup>。何劲等提出构建新型农地交易平台,规范农地流转市场;优化农业区域布局,推进家庭农场专业化生产;构建与家庭农场发展相适应的现代农业服务体系;加大家庭农场科技投入和政策支持力度<sup>[13]</sup>。杜志雄等在分析家庭农场与专业大户、农业企业、农民合作社关系的基础上,提

出应该发展农民合作社和农业企业来支撑家庭农场的发展<sup>[3]</sup>。

在农地产权方面,何一鸣等从法律赋权、行为能力和社会认同这 3 个“制度特性”维度详细探讨降低交易费用以提高农地产权强度的作用机制<sup>[14]</sup>。游和远等在实证调查的基础上,分析了农地产权中收益激励和处置激励 2 个因素与农户农地转出之间的关系,提出了农户农地转出行为背后的农地产权制度改革可能路径<sup>[15]</sup>。胡建等提出,农场集体土地改造的路径是通过明确土地产权关系、建构土地使用权流转的法律准则、建立农村现代社会保障制度、完善集体经济组织的民主决策和监督机制来实现农村土地的市场化<sup>[16]</sup>。

从前期研究可以看出,在家庭农场发展的影响因素和措施方面的论述已经比较全面,在农地产权方面也有较深入的论述,但是从农地改革甚至是农地产权方面来阐述家庭农场培育方面的内容还十分欠缺,因此有必要从农地产权的视角来分析家庭农场的培育并提出相关措施。

## 2 我国农村土地产权的现状

由于农地资源具有稀缺性,因此农民在获取农地资源进行耕种时必然会产生冲突,为解决这种冲突,需要建立某些游戏规则或社会规范,而这些规则或规范往往通过法律的形式会更加有效,这便是农地产权制度。产权不是一个抽象空洞的概念,它总是表现为各种权利组成的结构,我们可以将产权视为所有权、占有(使用)权、收益权和处置权所组成的结构。我国农地产权的法律赋权情况具体表现如下。

### 2.1 农地所有权虚位

我国《宪法》第十条第二款、《土地管理法》第八条第二款规定,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有。这说明我国的农村用地是集体所有,农民不享有农地的所有权。但是目前,我国法律尚未对“农民集体”的进行明确界定,乡镇或村集体经济组织、村民委员会、村民小组等都可以行使农村集体土地所有权。而这种模糊不清的界定和多元化的安排必然会导致农地所有权主体的虚位。

### 2.2 农地占有(使用)权受限

我国《土地管理法》第十四条第一款规定,农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营,从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产,土地承包经营期限为 30 年。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出,稳定农村土地承包关系并保持长久不变。《农村土地承包法》第十四条第二款规定,尊重承包方的生产经营自主权,不得干涉承包方依法进行正常的生产经营活动。这说明农民已经享有了土地的占有(使用)权,并且占有(使用)期限越来越长,而且这种关系越来越稳定。《土地管理法》第十五条规定,农民集体所有的土地,可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营,从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的,必须经村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府批准。这说明与承包权后相关的农地占有(使用)权,受到是否为本集体经济组织成员的约束。

### 2.3 农地收益权分散

我国《农村土地承包法》第十六条规定,依法享有承包地收益的权利;承包地被依法征用、占用的,有权依法获得相应的补偿。这相当于赋予了作为集体组织成员的农户农地所有权的部分权利,但是从补偿的标准来看仍然较低。《农村土地承包法》第三十六条规定,土地承包经营权流转的转包费、租金、转让费等,应当由当事人双方协商确定。流转的收益归承包方所有,任何组织和个人不得擅自截留、扣缴。农户既然享有了占有(使用)权,那么农户就自然享有了在承包的土地上实行合理耕作和改善经营所获得的正常收益和超额收益权,也会享有因为土地流转而获得的地租收益;同时农地受让方作为农地的经营者也会获得经营的收益。由此得出,农地收益权是分散的。

### 2.4 农地处置权残缺

我国《农村土地承包法》第十条规定,国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转。第四十九条又规定,土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转。《农村土地承包经营权流转管理办法》第九条规定,在同等条件下,本集体经济组织成员享有农村土地承包经营权流转的受让优先权。第十三条又规定,受让方将承包方以转包、出租方式流转的土地实行再流转,应当取得原承包方的同意。《农村土地承包法》第五十条规定,土地承包经营权通过招标、拍卖、公开协商等方式取得的,该承包人死亡,其应得的承包收益,依照继承法的规定继承;在承包期内,其继承人可以继续承包。从上述法律可以看出,农户对于承包的土地已经取得了一定的转让权、出租权、入股权、抵押权、承包权等,但这些权利往往受到较大的限制,权能力度不大。

## 3 家庭农场培育面临的农地产权问题

我国农地产权制度已经有了一个基本的框架,但是还存在诸多缺陷,这对于家庭农场的培育来说还存在诸多障碍。

### 3.1 农地产权残缺和细碎化导致流转难

我国农村土地属于集体所有,而集体作为主体是不明确的,需要通过村委会等机构来代替行使权利,导致了所有权层面上的产权残缺,农户承包所在集体的农地从而拥有农地的占有(使用)权,但这种权利目前在法律上是有一定期限的,而且只能是村集体成员才能享有这种权利,即使是在经营权的流转过程中,本集体成员拥有受让的优先权,受让方再次将农地流转的,应当取得原承包方的同意。这些法律的规定都使得农地的产权受到了很大的限制,产权残缺严重。由于这种农地产权的残缺,使得农地产权的预期难以确定,农地的价格难以衡量,因此在农地流转过程中承包方往往希望签订较短的合同;而受让方则希望签订较长的合同以便于进行改良土地、购置设备等农地经营投资。这就出现了承包方和受让方之间的矛盾,这种矛盾限制了家庭农场规模经营的形成。

我国《农村土地承包法》规定每个集体组织的成员都享有承包土地的平等权利,由于集体组织内土地的贫瘠程度存在差异,在土地承包过程中出现了按照土地贫瘠程度分类并进行人均承包的情况,导致农地产权细碎化程度严重。由于农地产权细碎化严重,在土地流转过程中就会出现谈判主体过多的问题,而谈判主体的增加会导致交易费用成几何倍数

的形式增加,增加了家庭农场形成的难度,不利于家庭农场的形成。

### 3.2 农地产权残缺导致融资难

如上所述,我国农地产权残缺,导致农地价值评估困难,目前我国对于农地的定价尚未形成有效的可操作机制。同时,我国对农地转包后受让方再次流转农地进行了限制,更没有对流转后的农地能否进行抵押担保进行界定。家庭农场通过土地流转实现规模化经营后,为了实现农业生产的规模效应,必然需要进行大量投资,由于农地是信贷活动中最主要的抵押资产,如果农地产权残缺从而权能不足,势必会在融资过程中增加信息不对称程度,降低土地的抵押价值。因此,虽然《农村土地承包法》规定农地可以通过抵押的方式流转,但是在农地产权残缺的情况下,银行一般不愿意承担风险来接受农地抵押,从而使得家庭农场融资困难,不利于家庭农场的发展。

### 3.3 农地收益权分散导致经营收益下降

收益权是产权的一项重要权能,当所有人按照自身的意志和利益为他人设立用益物权以后,用益物权人就也会享有收益权。我国农地归农村集体所有,基于所有权而获得的收益归农村集体,由于农村集体由农民组成,所以又归农民集体所有,所以在国家征用建设用地补偿时就会给予农村集体、农民、农户还有不特定的其他主体土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿等。农户在承包了农村集体的农地后会因此获得土地经营收益的用益物权,同时当农户将承包的土地转包给其他经营主体后还会因为享有的承包权而收取租金,其他经营主体作为受让方则会享有经营的收益权。通过以上分析可以看出,农地的收益主体包括农村集体、农户、农民和其他经营主体 4 部分,而且这些经营主体的收益权界限不清晰,作为竞争力较弱的农业本来收益就低,在如此多收益主体的情况下,不但会降低农业生产的效率更会因为错综复杂的收益关系而导致交易费用增加、经营困难,因此不利于家庭农场的培育。

## 4 完善农地产权加快家庭农场培育

我国宪法明确规定农村土地归集体所有,因此讨论农地产权制度改革促进家庭农场发展就必须在农村土地集体所有的前提下进行。农村土地的优化利用主要涉及 3 个方面:土地确权、土地流转和财政金融支持。

### 4.1 深化农地确权

解决农地确权问题,就是把农地确权给谁以及确权的程度如何。首先,要在农村土地集体所有的前提下进一步深化承包权,完善《农村土地承包法》并规定,农村耕地应承包到户,并永久不变,从而保证农民真正拥有实实在在的土地经营权。其次,取消农地转让、出租、入股、抵押除了在农地用途外的关于身份、期限等各方面的限制,增加农地处置权权能。再次取消土地“出让”后再次流转的限制,并明确土地转让后在转让、出租、入股抵押等方面与承包者等同的权利。

### 4.2 建立农地交易流转市场

由于农地产权细碎化和农地收益权分散化导致的农地流转过程中交易费用过高,在很多地区农地经营权的流转仍以行政决策为主,因此应尽快建立农地交易流转市场,提升农地流转效率,加快农地的规模化经营,促进家庭农场的形成。首

先,建立农地交易平台,把所有初次和再次流转的农地都纳入交易平台进行交易,降低信息的不完全性,降低流转过程中发现信息和谈判的费用。其次,建立信息登记平台。管理部门及时在信息登记平台更新农地流转的相关政策、农地流转的供求信息和农地交易流转的结果,为农地流转双方提供完善的信息。再次,结合土地流转税构建市场化价格生成机制,农地价格的产生不是由农村集体组织决定也不是由流转双方谈判决定,而是通过政府制定的农地流转税、中介机构评估和交易市场上广大的农地流转双方共同确定。最后在农地流转中引入相关中介服务机构,包括价格评估机构、金融服务机构等,为农地流转提供优良的环境。

#### 4.3 加大财政补贴力度

由于农业的竞争能力较低,再加上农地收益权的分散,我国家庭农场的收益必然受到较大影响,因此应该给予家庭农场大量的补贴。首先,加大对家庭农场进行补贴的力度,为家庭农场的发展提供更多的专项补贴,直接提升家庭农场的收益水平。其次,贯彻“谁种粮谁受益”的原则,将农业补贴发放给农场主而不是农地的承包者,真正起到农业补贴的激励作用。再次,丰富补贴内容,针对家庭农场经营过程中出现的问题开展基础建设、农业机械、技术培训、良种引进等方面的补贴,缓解家庭农场生产过程中出现的资金不足、技术落后的问题。最后加强农业保险补贴的力度并拓展农业保险补贴的范围,为家庭农场发展提供规避风险的渠道。

#### 4.4 完善金融支持体系

由于我国农地产权残缺,再加上家庭农场主在受让农地后的一些权利受到了严格的限制,家庭农场主抵御风险的能力因而也受到限制,造成了其融资渠道有限,融资能力较低,很难从商业银行进行融资。在有限的融资渠道中,获得的往往也是一些贷款期限短、利率高的资金,这严重限制了家庭农场的培育和发展。因此政府有必要更好地对农业发展银行的功能进行界定,并提供政策支持和财政保障,建立专门为促进农业现代化、规模化服务的政策性金融机构,负责为家庭农场等规模性经营主体提供长期的农业低息贷款,真正为家庭农场的培育和发展提供足够的金融支持。

农地作为农民生产生活的重要载体,是实现农业规模化经营的主要障碍<sup>[17]</sup>,对于家庭农场的发展十分重要,目前我国农地产权存在的一系列问题大大限制了家庭农场的发展,

因此当前的主要任务是理清农地产权,并在此基础上完善相关配套措施,以促进家庭农场的发展。

#### 参考文献:

- [1] 王国敏,翟坤周. 确权赋能、结构优化与新型农业经营主体培育[J]. 改革,2014(7):150-159.
- [2] 孟 圆. 陕西省畜禽养殖专业大户的现状及可持续发展探讨[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2013(7):88-92.
- [3] 杜志雄,王新志. 中国农业基本经营制度变革的理论思考[J]. 理论探讨,2013(4):72-75.
- [4] 周忠丽,夏 英. 国外“家庭农场”发展探析[J]. 广东农业科学,2014(5):22-25.
- [5] 王先菊. 河南省家庭农场发展研究[J]. 中国农业资源与区划,2014,35(5):55-59.
- [6] 陈永富,曾 铮,王玲娜. 家庭农场发展的影响因素分析——基于浙江省 13 个县、区家庭农场发展现状的调查[J]. 农业经济,2014(1):3-6.
- [7] Oszmianska M. Role of market information in functioning of family farms [J]. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu Rolnictwo,1997(137):117-127.
- [8] 许月明. 土地规模经营制约因素分析[J]. 农业经济问题,2006(9):13-16.
- [9] 王建华,李 俏. 家庭农场可持续发展机制构建研究[J]. 学习与实践,2013(9):68-73.
- [10] 张忠明,钱文荣. 农民土地规模经营意愿影响因素实证研究——基于长江中下游区域的调查分析[J]. 中国土地科学,2008(3):61-67.
- [11] 倪坤晓,沈月琴. 浙江省慈溪市家庭农场发展现状的调查分析[J]. 浙江农业科学,2012(11):1583-1586.
- [12] 朱学新. 城乡一体化背景下家庭农场的发展路径[J]. 苏州大学学报,2014(2):119-125.
- [13] 何 劲,熊学萍,宋金田. 国外家庭农场模式比较与我国发展路径选择[J]. 经济纵横,2014(8):103-106.
- [14] 何一鸣,罗必良,高少慧. 产权强度、制度特性与农地权益[J]. 贵州社会科学,2014(2):37-43.
- [15] 游和远. 地权激励对农户农地转出的影响及农地产权改革启示[J]. 中国土地科学,2014(7):17-23.
- [16] 胡 建. 土地市场化视阈中的农村集体土地产权改造[J]. 求实,2014(6):88-91.